



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Les relations budgétaires entre la France
et l'Union européenne
(cours)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Les engagements européens de la France	4
A - L'encadrement communautaire des finances nationales.....	4
B - Les programmes de stabilité	5
II - La France et le budget européen	6
A - La participation de la Direction du budget au processus budgétaire européen	6
B - Les relations financières entre l'Union européenne et la France	8

INTRODUCTION

Les relations budgétaires entre la France et l'Union européenne (UE) sont à double sens. Ainsi, l'UE exerce un contrôle sur les budgets nationaux (I). En effet, du fait de la mise en place de la monnaie unique, ont été instaurés des règles de discipline budgétaire ainsi que des dispositifs de contrôle communautaire des budgets nationaux, dont, notamment, les célèbres programmes de stabilité transmis chaque année à la Commission européenne.

Par ailleurs, la France participe au budget européen (II). Cette participation se fait, d'abord, par sa Direction du budget qui intervient au niveau de l'élaboration et de l'exécution du budget européen, ainsi qu'à celui de la préparation et de la négociation du budget pluriannuel de l'UE. Surtout, les ressources de l'Union provenant principalement des contributions des 27 États membres, la France contribue au budget européen sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État. Sa contribution étant supérieure aux fonds européens qu'elle perçoit, elle est ce que l'on appelle un contributeur net.

I - LES ENGAGEMENTS EUROPEENS DE LA FRANCE

Il importe, au préalable, d'examiner la mise en place progressive d'un encadrement communautaire des finances nationales, puis d'évoquer l'une de ses conséquences majeures, à savoir les programmes de stabilité.

A - L'encadrement communautaire des finances nationales

La question des déficits publics et de la dette publique associée à la mise en place de la monnaie unique a provoqué la mise en place de règles de discipline budgétaire, de manière à encadrer tant les finances de l'Etat que celle des collectivités locales et de la Sécurité sociale. Il s'agit notamment des critères de convergence prévoyant un déficit des administrations publiques et une dette publique ne dépassant pas respectivement 3 % et 60 % du PIB. Mis en place par le traité de Maastricht pour l'accès à la monnaie unique, il a été décidé, en 1997 que les pays ayant adopté l'euro devaient se conformer à ces critères de manière permanente et qu'un dispositif de contrôle serait mis en place : c'est ce que l'on a appelé le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). La faiblesse de la croissance économique au début des années 2000 devait, cependant, conduire nombre de pays européens à ne pas pouvoir respecter les règles les plus fondamentales du PSC ; un assouplissement fut donc décidé en 2005. Avec la crise économique de 2008, et, il faut bien le reconnaître, la domination des théories libérales, c'est la logique inverse qui est suivie. Ainsi, trois réformes successives sont adoptées à partir de 2011 : le « six-pack » en octobre 2011, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union européenne en 2012 (dont les principales mesures sont inscrites dans le droit national par la loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques) et le «two-pack» en 2013. Concrètement, quatre grandes orientations sont suivies par ces réformes. Les règles sont d'abord renforcées ou complétées. Ainsi, les pays qui ont une dette qui dépasse 60 % du PIB feront l'objet d'une procédure de déficit excessif s'ils ne réduisent pas cet excédent d'au moins 5 % par an en moyenne sur trois ans. Surtout, le TSCG prévoit que les objectifs budgétaires à moyen terme doivent être inscrits dans la législation nationale et que les déficits structurels, c'est la fameuse « règle d'or », doivent être limités à 0,5 % du PIB. Le dispositif de contrôle est aussi renforcé tant au plan préventif qu'au plan répressif. Par ailleurs, le «two-pack» permet d'élargir progressivement la surveillance pour les États membres de la zone euro qui présentent un niveau élevé de déficit ou de dette ou qui connaissent des difficultés en termes de stabilité financière. Enfin, pour prévenir des déséquilibres économiques tels que ceux que la Grèce ou l'Espagne ont connu, un système de surveillance des politiques économiques, qui constitue le pendant de la surveillance budgétaire, a été institué.

B - Les programmes de stabilité

Institués par le Pacte de stabilité et de croissance comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques, les programmes de stabilité existent depuis 1999. Ils sont transmis par tous les membres de l'Union européenne chaque année à Bruxelles et projettent l'état des finances publiques à moyen terme. Plus précisément, dans le cadre du « semestre européen », qui s'inscrit dans la réforme de la gouvernance économique européenne, les États membres transmettront aux autorités européennes, à compter de 2011, leur programme de stabilité ainsi que leur programme national de réforme chaque année avant la fin avril.

Cet exercice doit permettre une meilleure prise en compte des préconisations européennes dans les grands choix de politique économique et budgétaire des États membres au moment du vote de leur budget, dans le respect des compétences des parlements respectifs, et une meilleure articulation de la surveillance budgétaire avec celle des politiques de croissance, dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

Enfin, il est à noter qu'en vertu de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, le Gouvernement adresse désormais au Parlement au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne le projet de programme de stabilité. Le Parlement peut ainsi débattre du projet et se prononcer par un vote. Le Parlement est mieux associé à la définition de la stratégie pluriannuelle de consolidation des finances publiques.

II - LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPEEN

La France participe au budget européen au travers de sa Direction du budget et de ses contributions.

A - La participation de la Direction du budget au processus budgétaire européen

La direction du Budget participe chaque année à l'élaboration du budget communautaire annuel et au suivi de son exécution. Elle est également partie prenante à la préparation puis à la négociation du budget pluriannuel de l'Union européenne.

✕ La direction du Budget participe à l'élaboration du budget communautaire annuel dans ses volets dépenses et recettes. Lorsque la Commission soumet, généralement avant fin avril/début mai, son avant projet de budget aux États membres, la direction du Budget travaille ensuite, en liaison avec le secrétariat général pour les affaires européennes, le ministère des affaires étrangères et l'ensemble des ministères intéressés par le pilotage des crédits européens, à la formalisation de la position française. Elle entretient dans ce cadre des contacts réguliers avec les ministères financiers européens, notamment ceux des pays contributeurs nets, afin de rapprocher les positions des pays membres au sein du Conseil. Les pays contributeurs nets sont les États membres dont la contribution au budget communautaire est plus importante que les retours dont ils peuvent bénéficier en matière d'aides européennes.

✕ Une fois le budget annuel voté par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, qui réunit les ministres du budget des vingt-sept États membres, la direction du Budget assiste la Commission européenne dans son rôle de gestion du budget et de paiement des dépenses communautaires. Le « comité budgétaire », qui se réunit environ une fois par semaine, regroupe les experts financiers des pays membres chargés d'examiner les implications financières des propositions de la Commission et leur impact sur les contributions nationales ; il s'agit d'un groupe de travail « cyclique » chargé notamment de questions courantes relatives à l'exécution du budget. La direction du Budget, comme ses homologues des autres États membres de l'UE, exerce au sein de ce comité budgétaire une fonction d'expertise des demandes et de contrôle de l'ensemble des décisions ayant un impact budgétaire, comme les transferts de crédits au sein du budget de l'Union ou les budgets rectificatifs. En fonction de l'ordre du jour, la direction du Budget rédige tout d'abord le projet d'instruction qui déterminera ensuite la position française, relayée par le représentant français (représentation permanente) siégeant au sein du comité budgétaire, après accord interministériel sous l'égide du Secrétariat des Affaires Européennes.

✕ La direction du Budget participe activement à la préparation et à la négociation du cadre financier pluriannuel du budget de l'Union européenne, qui définissent notamment pour une période de programmation (7 ans) les plafonds de crédits (en crédits d'engagement et en crédits de paiement) des différentes politiques sectorielles ainsi que les modalités de financement du budget communautaire (modalités de répartition de la charge entre États membres, sources de financement) ; la procédure budgétaire annuelle déterminera ensuite le niveau exact des dépenses et leurs

répartitions entre les grandes politiques publiques de l'UE(les rubriques) pour l'année concernée. Dans ce cadre, la direction du Budget est tout d'abord appelée à donner un éclairage financier sur les propositions de la Commission. Tout au long de la procédure, et en vue de la formalisation de la position au sein du Conseil, le bureau des finances et des politiques de l'Union européenne de la direction du Budget participe aux travaux interministériels et s'implique pleinement dans un processus de concertation avec ses homologues européens, et notamment, sur certains sujets à enjeu, avec les ministères financiers des contributeurs nets. Lors des conseils européens portant sur les perspectives financières, elle joue le rôle central de simulation des propositions en dépenses et en recettes de la présidence et apporte son expertise pour définir la position française.

B - Les relations financières entre l'Union européenne et la France

Les ressources de l'Union proviennent principalement des contributions des 27 États membres. La France est le deuxième contributeur au budget européen, avec, en 2008, une contribution de 18,6 milliards d'euros, soit 16,8 % de l'ensemble des contributions des États. La contribution française prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État. La France reçoit également des fonds de la part de l'Union européenne : si elle est le premier bénéficiaire de fonds européens en volume – en percevant, en 2008, 13 milliards d'euros dont 10 milliards d'euros d'aides agricoles – elle ne perçoit que 214 euros par habitant, ce qui la situe au 16ème rang des bénéficiaires. La France est ainsi contributeur net au budget de l'Union : elle contribue à son budget davantage qu'elle ne perçoit de fonds européens. Son déficit vis-à-vis de l'Union n'a cessé de se dégrader pour atteindre en 2008 - 5 milliards d'euros.

⌘ La France est le deuxième contributeur au budget européen, après l'Allemagne. Elle a contribué à hauteur de 16,6 % du budget européen en 2010. Cela représente 7 % des recettes fiscales nettes nationales. La contribution française participe en outre au financement de la correction britannique et des rabais forfaitaires accordés à la Suède et aux Pays-Bas. Les versements de la France au profit de l'UE se sont élevés à 20,3 milliards d'euros en 2011. Ils se composent notamment :

- des versements au titre des droits de douane et de la cotisation sucre à hauteur de 2,1 milliard d'euros ;
- de la ressource TVA et de la ressource « RNB » qui ont atteint respectivement 3 et 14,3 milliards d'euros ;
- du versement au titre de la correction britannique à hauteur de 1 milliard d'euros.

⌘ En 2009, la France n'était que le 19ème bénéficiaire de dépenses de l'UE (dépenses administratives incluses) si l'on prend en compte les retours par habitant (211 €/habitant) loin derrière le Luxembourg (2920 €/habitant). De même, la France n'est que le 5ème bénéficiaire de la politique agricole commune (PAC) par habitant (151 €/habitant) loin derrière la Grèce (255 €/habitant). Si l'on prend les dépenses en volume, la France a été, en 2010, le premier bénéficiaire des politiques européennes. Elle a ainsi reçu 13,1 milliards d'euros, dont :

- 9,9 milliards d'euros au titre des aides agricoles ;
- 1,5 milliards d'euros au titre des fonds structurels (Fonds européen de développement régional (FEDER) et Fonds social européen (FSE)) ;
- 1,3 milliards d'euros au titre des politiques de recherche, de compétitivité et de transport.